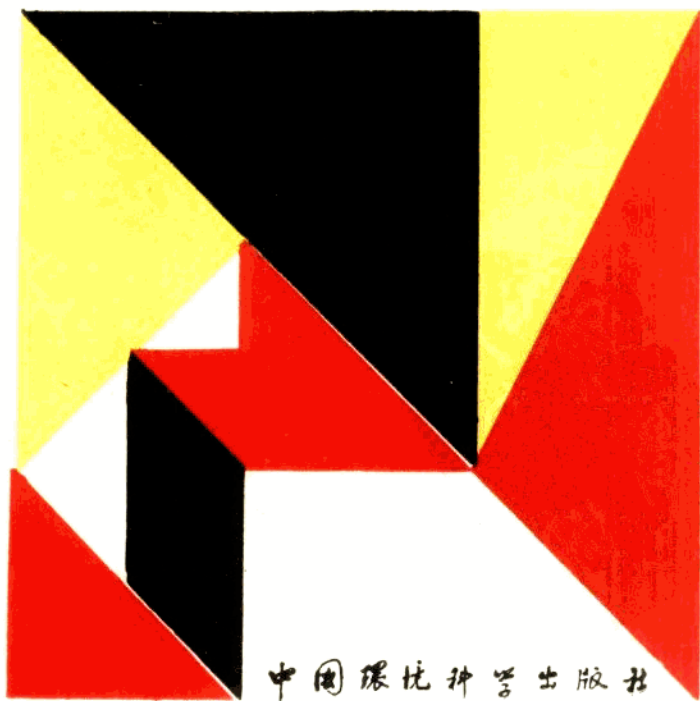


公害民事纠纷 的行政处理

陈汉光 丁芙蓉 编著



中国环境科学出版社

前 言

我国环境保护法律规定,排污单位污染危害环境引起的民事纠纷,根据当事人的请求由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境保护监督管理权的部门处理,这种行为属于何种性质?当事人对处理决定不服依法向人民法院提起的诉讼,究竟是属于行政诉讼还是民事诉讼?作出这种处理决定的环境保护监督管理部门在诉讼中处于什么地位?是不是被告?如何理解《中华人民共和国环境保护法》第四十一条第二款的规定精神?怎样理解最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释(试行)》中有关受案范围的解释?这些问题,是近年来我国法学界、环境保护和审判部门遇到并正在开展争论的重要课题。显然,正确解决这些问题,对推动我国有关公害民事赔偿理论和环境保护立法、司法实践,具有重大的意义。

本书论述了我国环境保护法中公害民事责任的概念、特点,与一般民事责任以至资源破坏民事责任的关系,公害民事责任的构成要件,无过错责任的概念及其历史发展,在公害民事责任中实行无过错责任的原因和意义,公害民事责任的形式,以及公害民事纠纷行政处理的程序,包括行政处理的原则、机关、管辖和行政处理的具体程序。最后,设专章对前述理论界和实际工作部门关心和争论的问题阐述了看法,抛砖引玉。若能对今后的环境保护立法和司法实践有点滴帮助,将感到荣幸和快慰。

全书共六章,前三章由丁芙蓉执笔,后三章由陈汉光执笔,最后由陈汉光修改、定稿。

由于水平所限,不妥之处在所难免,敬请读者指正。

作者

1993年国庆于武昌珞珈山

目 录

第一章 民事责任概述	(1)
第一节 民事责任的概念.....	(1)
第二节 民事责任的构成要件	(11)
第二章 公害的民事责任	(18)
第一节 公害民事责任的概念	(18)
第二节 公害民事责任的构成要件	(28)
第三章 无过错责任	(37)
第一节 无过错责任的历史发展	(37)
第二节 无过错责任的概念	(46)
第三节 因果关系推定与举证责任转移	(56)
第四章 公害民事责任的形式	(67)
第一节 赔偿损失	(68)
第二节 排除危害	(78)
第五章 公害民事纠纷的行政处理程序	(83)
第一节 公害民事纠纷行政处理程序概述	(83)
第二节 公害民事纠纷行政处理程序的原则	(86)
第三节 公害民事纠纷行政处理案件的主管和 管辖	(95)
第四节 公害民事纠纷行政处理的一般程序.....	(105)
第六章 公害民事纠纷行政处理与诉讼	(135)
第一节 两种不同的认识和做法.....	(135)
第二节 公害民事纠纷行政处理决定不是行政	

裁决.....	(142)
第三节 对行政处理决定不服提起的诉讼不是 行政诉讼.....	(147)
附录 重要法律文件摘编.....	(156)

第一章 民事责任概述

第一节 民事责任的概念

一、民事责任的定义

民事责任是民事法律责任的简称,指当事人在民事活动中违反民事法律上的义务,应当承担的民事法律后果。《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)设专章规定了民事责任制度,其中第 106 条规定了承担民事责任的三种可能:“公民、法人违反合同或者不履行其他义务的,应当承担民事责任。”“公民、法人由于过错侵害国家的、集体的财产,侵害他人财产、人身的,应当承担民事责任。”“没有过错,但法律规定应当承担民事责任的,应当承担民事责任。”依据上述规定可知,我国民事责任基本上可以分为违反合同的民事责任和侵权的民事责任。侵权的民事责任又划分为有过错的民事责任(第二种情况)和无过错的民事责任(第三种情况),公害的民事责任则是一种无过错的民事责任。

承担民事责任者是指在民事活动中违反民事法律义务,从而导致侵害国家的、集体的财产,侵害他人的人身、财产的民事主体。《民法通则》把民事主体分为两大类,第一类是公民(自然人),第二类是法人。此外,对个体工商户、农村承包经营户、个人合伙的法律地位也作了属于公民这类民事主体的规

定。民事主体可以是我国公民和法人,也可以是在我国管辖领域内的外国公民、无国籍人以及他们的法人。法人是指依法成立,有自己的名称、组织机构和场所,有必要的财产或者经费,能以自己的名义承担民事责任的社会组织。我国法人可分为企业法人与非企业法人,后者包括国家机关、事业单位和社会团体等。在环境保护领域内,上述民事主体都可能成为环境污染民事责任的承担者。

违反民事义务人所应承担的民事法律后果即是民事责任形式。《民法通则》第134条规定,承担民事责任的形式主要有:停止侵害,排除妨碍,消除危险,返还财产,恢复原状,修理、重作、更换,赔偿损失,支付违约金,消除影响、恢复名誉、赔礼道歉,训诫、责令具结悔过,收缴非法所得。上述责任形式,既可以单独适用,也可以同时并用,但在适用时应考虑具体情况,进行恰当的选择。公害的民事责任形式,由于公害的特殊性,只表现为排除危害和赔偿损失,主要是赔偿损失。

追究民事责任的法律依据,包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的宪法,作为一切民事活动的共同性规则的《民法通则》,以及全国人民代表大会及其常委会制定的单行法和特别法,如《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国技术合同法》、《中华人民共和国婚姻法》等等调整民事关系的单行法,以及有关土地、森林、公司、破产、矿产等方面的包含了大量调整横向经济关系的特别法;也包括国务院及其所属各部、委、局的条例、决定和规定,如《民法通则》关于产品质量责任的规定只有一条,在涉及产品质量责任的民事纠纷中,如何确定某一产品的质量是否合格,如何确定责任的归属,必须参照国务院于1986年4月5日发布的《工业产品质量责任条例》。又如1989年9月1日国务院通过的《中华人民

共和国环境噪声污染防治条例》;还包括省、自治区和直辖市人民代表大会及其常委会和县以上各级人民代表大会和人民政府发布的决议和命令中有关民事方面的规范;此外,全国人民代表大会常务委员会对民事立法的解释,最高人民法院对民事立法的司法解释和具有指导性的指示也是追究民事责任的重要法律依据,如《最高人民法院关于贯彻执行〈民法通则〉的若干问题的意见》等等。

民事责任和民事制裁,是两个既密切联系又严格区别的不同概念。从其联系来看,民事责任是不履行民事义务者受到民事制裁的基础;民事制裁则是不履行民事义务者在法律上的必然后果,彼此相互依存,具有内在的严格的因果关系。从其区别来看,民事责任是一种法律责任,是相对于民事权利而言的,不履行民事法律义务的当事人在实施民事违法行为时,便产生了承担民事责任的义务;民事制裁则是人民法院或仲裁机关依法追究并强制负担义务的当事人承担民事责任,两者是“责任”和“手段”的关系。但是,由于民事主体间法律地位平等,当事人双方或者一方依法应承担民事责任的情况发生后,如何实现民事法律责任规范所规定的民事责任,往往可以由当事人双方依法自行协商解决,并不是非要诉诸法院或仲裁机关采取强制性的民事制裁手段不可,但仍不失为承担了民事责任。可见,民事责任和民事制裁是不能等同起来的。

二、民事责任的特点

民事责任是依照民事法律规范的规定应当承担的一种法律责任,是违反民法规范的后果,因此,民事责任既有法律责任的一般特征,又具有自己的特征:

(一)民事责任是违反民事法定义务者所承担的法律责任

它以民事义务的存在为基础,没有民事义务及行为人违反民事义务,就谈不上民事责任。

法律责任不同于法律义务。法律规范,不论是命令性规范,还是禁止性规范,都规定人们应当做什么和不应当做什么。实施这些法律所要求的行为是当事人的法律义务。同时法律也规定了当事人不实施法律要求的行为的处置办法,即应承担的后果,这就是民事责任。因此,民事责任不同于民事义务,民事责任是违反民事义务的后果,而非民事义务本身。

民事义务是民事责任的前提。民事义务是当事人应为之行为,民事责任是违反义务的后果,承担这种责任是实施不法行为的结果。

因此,民事责任是违反民事义务的后果,它既可以表现为剥夺违反义务者的某种权利或者加以新的义务负担,也可以表现为只要求违反者履行原来的义务。

(二)民事责任主要是财产责任,但并不限于财产责任

民事责任大多是具有经济内容的财产责任,这是因为民法主要调整平等主体之间的财产关系,违反义务的行为往往与财产的损害有关,行为人需要以自己的财产来为他的行为所造成的后果负责,但民法同样也调整平等主体之间的人身关系,也就是说还需保护公民、法人的人格权和身份权。而对于人格权和身份权的侵害,在许多情况下,并非是只靠承担财产责任即能消除侵害后果的,因此,民法上还规定了一些非财产责任。

民事责任不能因之具有经济内容而称为经济责任。违反民法的行为会带来财产后果,但带来财产后果的行为不一定

都是违反民法的行为^①，而且经济责任并非是一个科学的法律概念，严格地说，只是经济学上的用语。

同时，民事责任很重要的一种承担方式是赔偿损失，有时也称作损害赔偿。但损害赔偿责任和民事责任不完全一致。一方面，损害赔偿责任是民事责任的一种形式，它只限于财产方面的责任；另一方面，民法上的损害赔偿，也不都属于民事责任。例如，保险人在发生保险事故后对被保险人的赔偿，也可称为损害赔偿，但保险人的赔偿义务（责任）并不是他违反民法的后果。

（三）民事责任具有强制性

强制性是一切法律责任所共有的一个重要特征，因为对于违法者的行为所引起的法律后果，即法律责任，通常由有权机关依法进行追究，采取实施法律制裁的方法来实现的。这样，法律责任则具有国家政权的强制性。民事责任作为一种法律责任，同样具有强制性的特征。

但是，民事责任也不同于其他法律责任。它只是具有强制的可能性，即民事责任可以在没有相应的国家机关的干预下，由违反义务者自己实现。但当事人自觉承担责任和实现责任，也是因为受到适用强制措施的威胁的，这就是民事责任强制性的表现；而且，若当事人不自觉履行，人民法院可依法强制其履行^②。

（四）民事责任具有补偿性

^① 如环境保护领域中的征收排污费、罚款、赔偿损失和罚金就是如此，但它们的性质完全不同：征收排污费属行政管理手段，罚款是行政制裁的一种形式，赔偿损失属民事制裁形式，而罚金是一种刑罚，只对犯罪分子适用。

^② 例如，受害人因环境污染遭受财产损失而请求处理，环境保护局受理并作出处理决定之后，致害人不履行，受害人可向人民法院提起诉讼，由法院判决并强制其执行。

民事责任以对民事义务的违反为前提条件,法律设立民事责任的宗旨,在于补偿权利主体,因为义务主体违反民事法律义务的行为,致使他人遭受了财产损失与精神损害。行为人履行民事责任的对象不是其自身,而是权利主体这一点,就是补偿性的突出表现。

学术界有人认为民事责任具有惩罚性,似乎理由不充足。一则是《民法通则》对其调整对象明确规定为民事平等主体之间的财产关系与人身关系,民事义务与民事责任多数都是自动履行的。即使通过人民法院的判决强制,其主要目的亦在于恢复被破坏了的权利,补偿受害人的损失。二则是“特征”一词应该是某一社会现象所恒有的,而不应视具体情况而定,民事责任某些时候具有“惩罚”的特征,并不等于说民事责任本身具有惩罚性。即使是当违约金的数额大于财产的实际损失,或财产没有遭到损失时支付违约金的责任,也不应理解为具有惩罚性。即不应该以赔偿数额是否高于受害人的实际损失为转移。

三、民事责任的实质

民事责任的实质可以从两方面来理解:

(一)从义务主体的角度看

民事责任的实质是对违反民事立法的义务主体提出的一定行为要求,表现为民事违法行为人对相对方当事人所必须承担的法律后果。也即民事责任是违反民事义务的结果,而非民事义务本身。在我国,民事权利具有广泛性。法律不但规定民事主体享有广泛的民事权利,而且同民事权利主体的行为可能性相对应,还规定了民事义务主体的行为必要性。同时法律根据现实和可能,对民事义务主体必须行为的范围作了明

确的界定,如果义务主体不按照法律设定的这个行为模式来办事,就必须承担民事法律责任。民事责任的实质,体现了个人利益与社会利益的一致性。

(二)从权利主体的角度看

民事责任的实质意义在于,它是民法规定的对民事违法行为人采取的一种以恢复权利主体被损害的权利为目的,并与一定民事制裁措施相联系的国家强制形式。我国民法调整的是平等民事主体之间的法律关系,出于民事义务主体满足对方的利益需要的必要,民法规范要求义务主体为一定行为或者不为一定行为,并且以国家强制力作为保障,确保只有义务主体义务的履行,才能有权利主体权利的实现。法律关于民事权利保护的各種措施,一般包括这样两方面的内容:一是保证对确认的权利不受侵犯;二是对被侵犯的权利保证得以恢复。一般讲的民事权利的保护,主要是指依法对侵犯民事权利的行为人适用强制性措施,恢复被其侵犯的权利的内容。

民事权利保护的各種措施,就其性质可以分为两种方式:一是依靠权利人自己依法采取各种民事手段来保护自己的权利不受侵犯;二是依靠国家机关的干预,根据权利人的权利受到侵犯的不同情况,分别采取行政的、刑事的、民事的手段以及其它法律手段予以保护。可见民事责任只是民事权利保护的一种重要手段,但并不是唯一的手段。

四、民事责任的地位

民事责任的地位是指民事责任在民法中的地位,以及在整个法律责任制度体系中的地位,现分别阐述如下:

(一)在民法中的地位

1. 民事责任是民法中的一项重要制度。如何保护公民和

法人的合法民事权益不受任何组织和个人的侵犯,从来就是民法的一个核心问题。而民事责任所要实现的任务即是:当公民和法人的合法民事权益一旦被侵犯,侵权人或违约人就要依法承担民事责任,用自己的财产使被害人的权益得到恢复或者赔偿。因此,确立民事责任制度的上述出发点也就决定了它在民法中的特殊地位。

2. 从根本上说,民法主要是反映商品经济的法律形式,既是规定民事活动当事人的权利与义务的法律,也是关于权利人享有的各种民事权利的取得、行使、保护等等法律规范的总和。反映在民事权利保护方面,不仅要确立其核心地位,更要有实际有效的制度保证。与民事权利相对立的民事义务,是为实现权利人的民事权利而依法设定的,内容上则表现为一定的行为约束,具体到法律上的强制性则是与责任联系在一起的。民事责任,就是违反民事义务的结果。在这个意义上说,民法上若没有民事责任的规定,民事权利就会失去实际价值。也可以说,没有民事责任,也就没有民法。

总之,民事责任制度的意义在于,以其特有的职能和作用,来保证公民和法人的合法民事权益的顺利实现,维护社会经济秩序和生活秩序的稳定,有效地完成民法规定的任务。

(二)在整个法律责任制度体系中的地位

民事责任是一种重要的法律责任,它在由行政责任、民事责任、刑事责任构成的整个法律责任制度体系中的地位由其所具有的预防功能和补偿功能体现出来。

1. 所有的法律责任制度都毫无例外地具备预防功能。民事责任制度在规定当事人防止损害发生的法律义务的同时,规定对实施民事违法行为人给予一定民事制裁。从而形成了教育为先的做法,以民事责任能充分有效地发挥自身应有的

预防功能作用为首要条件。

我国民事责任的教育、预防功能主要表现在如下四个方面：

第一，着重增强民事主体的责任感。我国民法全面地规定了当事人在民事活动中的责任，使公民、法人普遍地了解自己的行为，在每一种场合下应承担的责任，以克服民事活动中当事人不负责任和对发生的民事违法后果无人负责的现象。

第二，强调预防损害的义务。在社会主义社会里，损害的发生不仅侵犯了权利人的合法权益，而且有损于社会利益。从立法上赋予当事人防止损害发生的义务，加强当事人的责任，可以充分调动当事人双方的积极性，以避免造成损失或损失的扩大。在环境保护领域里表现得尤为明显。一则是由于公害的积累性和反复性，公害的危害越早加以预防则损失就越减少；再则是公害民事责任形式主要表现为损害赔偿和排除危害，不但可以弥补受害者因环境污染危害所受到的损失，还可排除继续发生的环境污染危害，更可以防止可能发生污染危害环境的实际危险，足见其具有积极预防的作用。

第三，鼓励同民事违法行为作斗争。《民法通则》第109条规定：“因防止、制止国家的、集体的财产或者他人的财产、人身遭受侵害而使自己受到损害的，由侵害人承担赔偿责任，受益人也可以给予适当的补偿。”第128条规定：“因正当防卫造成损害的，不承担民事责任。”第129条规定：“因紧急避险造成损害的，由引起险情发生的人承担民事责任。”这些规定体现了法律对同民事违法行为作斗争，防止、制止损害发生的行为的肯定评价。

第四，强化了法定代表人的责任。《民法通则》第43条、49条、110条作出了强化法人的法定代表人的责任的具体规定，

可以促进企业改进经营管理,严格依法办事,以达到预防违法行为发生的目的。

2. 民事责任的补偿功能是行政责任、刑事责任不具备或不强烈具备的一种作用。从实现民法的任务来说,它是一种具有实质意义和带有根本性的作用。基于民事责任区别于其它法律责任的这个显著特点和标志,它对民事权利的保护与对民事义务的履行在本质要求上是一致的。适用民事责任措施主要不是为了制裁违法行为人的人身,而是强制其补偿权利人的损失。这种补偿功能主要表现在以下两个方面:

第一,不限于财产的补偿。我国的民事责任还要求义务人实施其他的非财产补救行为。同时,由于对民事权利的侵害不是完全可依靠金钱补偿的,保护民事权利的最好办法就是预防损害的发生。因此,我国民事责任的首要职能还是预防,不过补偿也是它的重要职能。如前所述,公害民事责任主要表现为赔偿损失,但也不仅仅限于赔偿损失,排除危害也是必需的;更何况公害危害后果往往不能仅凭经济补偿所能弥补的,不仅是因为是损失大,覆盖面广,更因为公害有延续性,损害不会因为一次赔偿而不再造成危害^①,因而关键还是需要预防和治理。

第二,要考虑社会利益。如果说在以往的社会中适用民事责任只是考虑权利人的利益,那么,在我国适用民事责任则不仅要考虑权利人的利益,而且要考虑社会的利益,达到“保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展”。

^① 例如排污单位,如若不排除危害,只作罚款和赔偿损失是不够的,因为只要继续生产,就会继续排污,继续污染危害环境。

第二节 民事责任的构成要件

一、民事责任构成要件的概念

违反民事义务的当事人应当承担民事责任,但并非一切违反民事义务或者侵犯他人民事权利的行为都必须承担民事责任。民事行为人在什么情况下才应承担民事责任,需要具备一定的条件。在民法上,将承担民事责任的条件称为民事责任的构成要件。

由于民事活动多种多样,承担民事责任的具体情形各不相同,责任条件也相应不同,表现为有一般条件和特殊条件之分。因此,作为民事责任的一般构成要件,是指除法律另有规定之外,对追究各种情况下的民事责任都适用的必要条件。只有具备了这些条件,才能追究其民事责任;不具备这些要件或者欠缺其中某一要件,则不承担民事责任,除非法律另有规定。

二、一般民事责任的构成要件

根据我国民事立法和民事审判工作的实践,一般民事责任的构成要件是:有损害事实、有违法行为、损害事实和违法行为之间有因果关系、行为人有过错。

(一)有损害事实

损害事实的发生,是确定民事责任的首要条件。这是民事责任的性质所决定的,追究违法行为人民事责任直接指向的是他的行为结果,而非行为本身,这也是民事责任与其他法律责任如刑事责任的区别之一。刑事责任是针对犯罪行为的,不

论该犯罪是否造成损害,都可追究犯罪者的刑事责任,对犯罪预备、犯罪中止都可处罚;在民法上一般不存在对民事不法行为的预备和中止追究责任,即不考虑行为的阶段性。因此,确定是否追究当事人的民事责任,首先要查清有无损害的发生。

损害是依照民法规定违反了民事义务、侵害了他人合法权益的行为的后果,它是引起民事责任这一法律后果的法律事实。损害和损失严格说是不同的概念,损失一般只是指损害的财产价值表现形式,它只是承担赔偿责任的必要条件,而损害不仅仅指财产的损失。在一些情况下,例如侵害他人的名誉,尽管可能不发生损失,却不能否认损害的存在。

民事违法行为对权利人造成的损害后果,因权利的性质和后果不同,损害后果分为财产损害和精神损害。财产损害按一般采取的“差额说”,是指受损害后的财产与受损害前的财产状况比较所发生的财产差额,是能够以货币来表现的,亦即损失。精神损害,是对权利人非财产权益的损害,这种损害以人格权被损害较多。对于财产损害,行为人应当依法承担损害赔偿的责任;精神损害由于不能以金钱估算其价额,行为人应当依法承担消除影响、恢复名誉和赔礼道歉这样一类的责任。

财产损害又可分为直接损失和可得利益损失。实际损失是对法律所保护的现存物质财富的损坏或者减少,实际上是指权利人的财产权益客体的缩减,直接损失有的称为实际损失;可得利益损失又称间接损害,即妨害或阻碍权利人现有财产的增殖。

(二)有违法行为

民事活动中行为人的行为是否具有违法性,是能不能追究其民事责任的又一个必要条件。一个人的行为,如果不具有违法性,即使造成损害,不能也不应承担民事责任。